Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

32 605 Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 191 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2016

In 2011 stemde uw Kamer in met het besluit van het toenmalige kabinet om het aantal landen waarmee Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie had, terug te brengen van 33 naar 15 (Kamerstuk 32 605, nr. 2). Met dit besluit reageerde het kabinet op aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om meer focus in het ontwikkelingsbeleid aan te brengen.[1] Dit betekende dat in 18 partnerlanden de bilaterale programma's moesten worden beëindigd. Over de landenselectie en de uitfasering is uw Kamer met regelmaat geïnformeerd.[2]

Als sluitstuk van dit proces – en in lijn met de motie Van Ojik c.s. (Kamerstuk 33 400 V, nr. 45) – voerde de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een onderzoek uit naar de effecten van de uitfasering op de betreffende landen. Het kabinet biedt hierbij dit rapport aan[3] met deze brief als beleidsreactie. De door de IOB uitgevoerde landenstudies komen online beschikbaar op www.iob-evaluatie.nl.

Geografische en thematische focus

Het aanbrengen van zowel een geografische als een thematische focus was de kern van de *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking* uit 2011.[4] De IOB concludeert dat de toenmalige selectie van de vijftien landen grotendeels in overeenstemming met de geformuleerde keuzecriteria is uitgevoerd. Volgens de evaluatie kunnen alleen de keuze voor uitfasering van Burkina Faso en in mindere mate Tanzania niet afdoende verklaard

---

1 WRR (2010). Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt (Vol. 84). Amsterdam University Press.
2 Kamerstuk 32 605, nr. 134, Kamerstuk 32 605, nr. 115, Kamerstuk 32 605, nrs. 59, 60 en 63, en Kamerstuk 32 605, nr. 4.
3 Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
4 Kamerstuk 32 605, nr. 2

kst-32605-191
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

worden op basis van de criteria. Zoals de IOB aangeeft was het selectieproces mede ingegeven door kwalitatieve en politieke overwegingen.

De IOB stelt daarbij dat de motivatie voor beperking van het aantal partnerlanden eerder lag in bezuinigingen dan in het streven naar hulpeffectiviteit. Het kabinet deelt deze opvatting niet. Parallel aan het terugbrengen van het aantal partnerlanden speelden bezuinigingsmaatregelen van het vorige kabinet die het werkterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken raakten. Het ging om de vermindering van ODA, kostenbesparing op het postennet en een rijksbrede taakstelling op het personeel.[5] Het primaire motief voor het verminderen van het aantal partnerlanden was en bleef het aanbrengen van meer focus in het ontwikkelingsbeleid. Die focus had niet alleen een geografische dimensie, maar ook een thematische. In de vijftien landen waarmee Nederland de structurele ontwikkelingsrelatie voortzette kreeg het programma een andere inhoud op basis van de thematische prioriteiten.[6] Om de focus van programma's te bewaken en om onderlinge samenhang te bevorderen voert het departement met regelmaat een analyse van de landen- en thematische portfolio's uit. De IOB-aanbeveling om de programma's te analyseren op fragmentatie ziet het kabinet dan ook als ondersteuning van bestaand beleid.

Over het *proces* van uitfasering constateert de IOB dat de beëindiging van het bilaterale programma door de ambassades zorgvuldig is uitgevoerd, maar dat de context waarbinnen deze plaatshad een zorgvuldige uitfasering met oog voor de belangen van ontvangende landen en organisaties niet altijd mogelijk maakte. Dat had volgens de IOB te maken met de korte termijn waarop de afbouw moest zijn afgerond, met onduidelijkheid vooraf over consequenties voor partners en met beperkte financiële flexibiliteit. Met het oog op de toekomst adviseert de IOB bij komende uitfaseringen een minder gehaaste en abrupte uitvoering, waarbij de mogelijke consequenties vooraf en in samenspraak met de landen en partners in kaart worden gebracht. Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen.

Effecten van uitfasering

De hoofdvraag van het IOB-onderzoek betreft de *effecten* van het beëindigen van de hulprelatie in de achttien partnerlanden. Vanwege de omvang van de programma's heeft de IOB vooral gekeken naar de uitfasering in Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua, Tanzania en Zambia.[7]

De IOB stelt vast dat beëindiging van de bilaterale programma's inderdaad effecten heeft gehad op de resultaten, in vergelijking met een situatie waarin deze hulp zou zijn voortgezet. Deze effecten waren enerzijds budgettair van aard (minder geld en daarmee minder resultaat), maar betroffen ook het wegvallen van het Nederlandse leiderschap in de relatie tussen donoren en ontvangende overheden en maatschappelijke partners. Wel waren er significante verschillen tussen landen en sectoren (bijvoorbeeld in gezondheid meer dan in onderwijs). In de meeste onderzochte gevallen wisten de landen of organisaties alternatieve

[5] In vijf van de zes deelstudies (Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua en Zambia) verdween naast het hulpprogramma ook de ambassade, waardoor de nieuwe bilaterale relatie van afstand moest worden vormgegeven, met wisselend resultaat.

[6] De voorliggende evaluatie betreft alleen de effecten van de uitfasering en heeft niet gekeken naar de resultaten van de intensiveringen als gevolg van de thematische focus.

[7] Grootste in termen van financieel belang. Deze zes landen waren samen goed voor 47% van het hulpvolume aan de 18 exitlanden aan de vooravond van het selectieproces.

financieringsbronnen aan te boren, respectievelijk door groeiende eigen inkomsten of via andere donoren of opdrachten. Daarmee leidde het Nederlandse vertrek niet tot acute financiële tekorten bij partners. Structurele onderfinanciering in sectoren als onderwijs en gezondheid werd echter niet ondervangen.

Het onderzoek geeft echter minder duiding aan de vraag of negatieve effecten disproportioneel waren en te voorkomen waren geweest door de uitfasering anders uit te voeren. Uit de landenstudies blijkt wel dat in bepaalde gevallen de effecten hadden kunnen worden gedempt. In Burkina Faso was een langzamere uitfasering waarschijnlijk beter geweest. Nederland was hier een grote donor met een lange historie. In Tanzania had de verandering van de relatie meer gefaseerd gekund. De beoogde verandering werd daar te veel gezien als een exit, terwijl Nederland in feite zocht naar een andere invulling van de bilaterale relatie. In de landen in Latijns-Amerika had een aantal maatschappelijke organisaties die sterk afhankelijk waren van Nederlandse financiële steun, moeite om alternatieve financiering te vinden.

Om in toekomstige gevallen negatieve effecten van uitfasering te beperken pleit de IOB voor een sterkere analytische onderbouwing. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een goede onderbouwing. Die moet zich echter niet alleen richten op de potentiële consequenties van uitfasering. Belangrijk is ook wat we aan het einde van een uitfasering willen overhouden (zoals een sterke bilaterale relatie) en hoe we dat willen bereiken.

De IOB benadrukt dat in de onderbouwing de *vorm* van de ondersteuning specifiek aandacht moet krijgen. Met het oog op hulpeffectiviteit is Nederland bijvoorbeeld eerder dan andere donoren bereid tot het geven van niet-geoormerkte bijdragen. Als de hulprelatie met Nederland verandert, kan het voor partners lastig zijn vergelijkbare financiering te vinden. Dit geldt vooral voor maatschappelijke organisaties. De aanbeveling om bij langjarige financiering van dergelijke organisaties ook afspraken te maken om hulpafhankelijkheid te voorkomen, neemt het kabinet over. Dit kan onder meer door het aandeel van de Nederlandse bijdrage in de totale financiering te beperken, alleen geleidelijk te verlagen of actief te sturen op diversificatie van financieringsbronnen.

Donorsamenwerking

De inperking van het aantal partnerlanden vond plaats binnen een internationale context waarin steeds meer nadruk kwam op de wenselijkheid van werkverdeling en afstemming tussen donoren. De IOB constateert dat samenwerking met collega-donoren gericht op afspraken over verdeling of overdracht van programma's en sectoren onvoldoende opleverde. De heroriëntatie van Nederland bleek in een aantal gevallen samen te vallen met vergelijkbare processen van gelijkgezinde donoren, zoals Zweden en Denemarken. Het effect van Nederlandse beëindiging telde zo in een aantal gevallen op bij dat van andere donoren. Mogelijkheden om onderling tot een werkverdeling te komen bleken beperkt. Dat gold ook voor de flexibiliteit van de meeste donoren (inclusief Nederland) om op korte termijn partnerschappen en financiering over te nemen. In sommige gevallen waren tijdelijke oplossingen wel mogelijk, bijvoorbeeld in Burkina Faso met UNICEF, of in Benin waar Nederland het Deense landwegenprogramma overnam.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om hieraan te blijven werken. Recent zijn bijvoorbeeld onder Nederlands voorzitterschap

EU-raadsconclusies aangenomen om te komen tot verdergaande *Joint Programming* tussen de EU en de lidstaten.

Toekomstige uitfaseringen

Het kabinet stuurde u eerder een brief met het voornemen om de intensieve bilaterale hulprelatie van Nederland met Indonesië, Kenia en Ghana af te bouwen (Kamerstuk 33 625, nr.226). Het kabinet neemt hier een termijn van in totaal zeven jaar voor (met 2020 als jaar van afronding), voortbouwend op een proces met deze overgangslanden dat al in de meerjarenprogramma's 2014–2017 in gang is gezet. Deze landen zijn dan geen «OS-partnerlanden» meer, maar bilaterale partners waarmee Nederland een brede relatie onderhoudt. Van een exit, zoals in een aantal landen die in de IOB- evaluatie zijn bestudeerd, is in dit geval geen sprake. Relevante lessen en aanbevelingen van het IOB-onderzoek die het kabinet overneemt, zijn in dit proces meegenomen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen